

DOI: 10.15611/2022.15.2.03

Leszek Patrzalek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: leszek.patrzalek@ue.wroc.pl

ORCID: 0000-0002-2323-2731

---

## Funkcje samorządu regionalnego a problem niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju regionów

*Cytuj jako:* Patrzalek, L. (2022). Funkcje samorządu regionalnego a problem niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju regionów. W: E. Pancer-Cybulska, B. Baran i E. Szostak (red.), *Procesy konwergencji i dywergencji w Europie. Monografia jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Borowcowi* (s. 55–69). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

**Streszczenie:** Przedmiotem rozważań podjętych w niniejszym rozdziale jest rozpatrywanie złożonej kwestii nierówności wewnątrz- i międzyregionalnych w kontekście decentralizacji fiskalnej i realizacji redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych oraz możliwości zastosowania przez samorządowe władze regionalne dochodowych i wydatkowych instrumentów fiskalnych w celu niwelowania dysproporcji w rozwoju społeczno-ekonomicznym województw. Decentralizacja fiskalna na rzecz samorządowych władz regionalnych wywołuje problemy związane z nierównomiernym rozłożeniem w przekroju terytorialnym źródeł dochodów publicznych oraz problemy związane z koniecznością stosowania mechanizmów wyrównywania nierówności fiskalnych między regionami. Na podstawie przeprowadzonych rozważań i analiz wykazano, że w Polsce w sposób wyrazisty uwidacznia się niedostosowanie systemu finansów samorządu województwa do wyzwań związanych z narastającymi dysproporcjami w poziomie rozwoju województw. W tej sytuacji ważnym i coraz bardziej aktualnym zadaniem jest poszukiwanie optymalnych rozwiązań dotyczących zakresu decentralizacji fiskalnej na rzecz samorządów województw i funkcji finansów tego szczebla samorządu terytorialnego w niwelowaniu dysproporcji rozwojowych województw. Przyjęte w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 instytucjonalne podstawy polityki regionalnej nie uwzględniają bowiem w dostatecznym stopniu przepisów ustawy o samorządzie województwa, nie przyczyniają się do rozszerzenia zakresu samodzielności dochodowej i wydatkowej samorządów województw oraz ograniczają ich kompetencje w koordynowaniu alokacji środków publicznych do województw.

**Słowa kluczowe:** decentralizacja fiskalna, samorząd województwa.

## 1. Wprowadzenie

Podczas rozpatrywania problemów dotyczących procesów konwergencji regionalnej (Borowiec, 2018) jedną z istotnych kwestii jest to, w jakim stopniu decentralizacja fiskalna na rzecz regionów przyczynia się do niwelowania lub pogłębiania nierówności w rozwoju społeczno-ekonomicznym poszczególnych regionów. Zagadnienia dotyczące szeroko rozumianych nierówności w ekonomii są przedmiotem rosnącego zainteresowania (Piketty, 2005), m.in. dlatego, że współcześnie osiągają taki poziom, w którym stają się nieefektywne, hamują wzrost, osłabiają procesy rozwoju społeczno-gospodarczego. Kategoria nierówności społecznych jest często analizowanym zagadnieniem w kontekście teorii finansów publicznych, w tym finansów samorządu terytorialnego, a zwłaszcza związanej z nimi teorii federalizmu fiskalnego (Blöchliger i Kim, 2016; Oates, 1993), w ramach której analizuje się problemy wynikające z istnienia więcej niż jednego poziomu władzy publicznej na danym obszarze geograficznym. Do problemów tych zaliczyć należy problem konsekwencji związanych z decentralizacją władzy publicznej czy też problem nierówności fiskalnych występujących w kontekście porównań sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu jest rozpatrywanie złożonej kwestii nierówności wewnątrzregionalnych i międzyregionalnych w kontekście decentralizacji fiskalnej i realizacji redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych oraz możliwości zastosowania przez samorządowe władze regionalne dochodowych i wydatkowych instrumentów fiskalnych w celu niwelowania dysproporcji w rozwoju społeczno-ekonomicznym województw.

## 2. Decentralizacja fiskalna a problem niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju regionów

Decentralizacja fiskalna na rzecz samorządowych władz regionalnych powoduje problemy związane z nierównomiernym rozłożeniem w przekroju terytorialnym źródeł dochodów publicznych (konsekwencją tego są niewystarczające w wielu regionach zasoby dochodów własnych budżetów samorządu regionalnego niezbędne do sfinansowania zadań przekazanych na szczebel samorządu regionalnego) oraz problemy związane z koniecznością stosowania mechanizmów wyrównywania nierówności fiskalnych między regionami (konsekwencją tego jest konieczność stosowania instrumentów pionowego i poziomego wyrównywania fiskalnego).

Te dwie grupy problemów można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach, których wyodrębnienie wynika z zakresu decentralizacji finansów publicznych

oraz swobody i możliwości oddziaływania samorządowych władz regionalnych na poziom i strukturę osiąganych dochodów i ponoszonych wydatków budżetowych. Z jednej strony na płaszczyźnie makroekonomicznej, gdzie problemy te podnoszone są przy rozpatrywaniu kwestii o charakterze ustawowo-ustrojowym związanych z podziałem zadań publicznych pomiędzy państwo a samorząd regionalny, wyodrębnianiem w ramach tych zadań o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym, ustawowo określonymi zasadami podziałów źródeł dochodów publicznych państwo-samorząd regionalny. Z drugiej strony na płaszczyźnie mikroekonomicznej dotyczącej konkretnych samorządów regionalnych i regionalnych instytucji samorządowych oraz podejmowanych przez te podmioty działań związanych z dostosowaniem w danym regionie pozyskiwanych dochodów budżetowych i realizowanych wydatków budżetowych do poziomu umożliwiającego optymalne i skuteczne realizowanie zadań publicznych będących w zakresie kompetencji samorządu regionalnego. Podstawowym problemem w analizach i ocenach na płaszczyźnie mikroekonomicznej jest odpowiedź na pytanie, czy wybór publiczny i związane z nim decyzje fiskalne organów samorządu regionalnego przyczyniły się do uzyskania najlepszego efektu społecznego przy zaangażowaniu określonych, często ograniczonych zasobów środków publicznych. W tych analizach i ocenach należy uwzględnić dwa zasadnicze aspekty decentralizacji fiskalnej: poziom decentralizacji wydatków publicznych i poziom decentralizacji władztwa samorządu regionalnego w zakresie gromadzenia dochodów publicznych. Z uwagi na to, że gospodarka finansowa samorządu regionalnego obejmuje zarówno wydatki, jak i dochody publiczne jako dwa naczynia połączone, problemy kryteriów i oceny odpowiedzialności samorządu regionalnego należy traktować kompleksowo i komplementarnie, uwzględniając zarówno zasady i zakres przekazywania ze szczebla centralnego na rzecz samorządu regionalnego publicznych zasobów finansowych na finansowanie przekazanych zadań, jak i wyposażenie samorządu regionalnego we własne źródła dochodów oraz możliwości kształtowania ich wysokości.

Wobec zróżnicowanych regionalnie polityk wewnątrzregionalnych i narastających dysproporcji w poziomie rozwoju wewnątrz regionów, przejawiających się w zróżnicowanym dostępie jednostek oraz grup społecznych do takich dóbr, jak praca i dochód, dostęp do efektywnej służby zdrowia, edukacji, infrastruktury komunalnej czy kultury rodzą się pytania o granice decentralizacji fiskalnej oraz rolę i funkcje z jednej strony administracji rządowej, a z drugiej – samorządowych władz regionalnych w niwelowaniu tych dysproporcji. Zasadnicza kwestia związana z odpowiedziami na te pytania dotyczy funkcjonowania mechanizmów wyrównywania fiskalnego regionów. O kształcie mechanizmów wyrównywania fiskalnego, będącego kompromisem między oczekiwaniami

poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego a możliwościami organów państwa, w zasadniczym stopniu przesądzają rozstrzygnięcia dotyczące znaczenia i zakresu zastosowania instrumentów redystrybucji pionowej i redystrybucji poziomej.

W ramach teorii federalizmu fiskalnego problem transferów przekazywanych z budżetu państwa do budżetów samorządów regionalnych badany jest głównie z perspektywy potrzeby wspierania rozwoju regionalnych zasobów endogenicznych (Romer, 1994). Z uwagi na to, że konkurencyjność regionu jest przede wszystkim rezultatem działań podmiotów i instytucji zlokalizowanych na jego obszarze, kluczową kwestią jest wymóg wyrównywania fiskalnego związany z występowaniem obiektywnych różnicowań dotyczących zarówno zdolności dochodowej samorządów regionalnych, jak i kosztów finansowania wydatków związanych z udostępnianiem przez samorząd regionalny dóbr publicznych. Podkreśla się, że decentralizacja fiskalna na rzecz samorządu regionalnego sprawia, że problemy nierówności rozwoju regionów i związane z tym decyzje fiskalne dotyczące rozdysponowania środków publicznych mają być podejmowane bliżej wspólnot regionalnych i instytucji odpowiadających za udostępnianie dóbr publicznych. W warunkach przejmowania przez władze samorządowe odpowiedzialności za zadania publiczne o charakterze lokalnym i regionalnym następują procesy związane z odchodzeniem od struktur zbudowanych według hierarchicznej podległości i układów działowo-branżowych na rzecz struktur poziomych, terytorialnych. Z procesami tymi wiążą się tendencje do porządkowania układu instytucjonalnego, racjonalizacji struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za organizowanie, udostępnianie i finansowanie dóbr publicznych oraz procesy racjonalizacji wydatków publicznych.

Problematyka funkcji samorządu regionalnego w zakresie niwelowania nierówności wewnątrzregionalnych i międzyregionalnych w pewnym stopniu ma również rozwinięcie w Europejskiej karcie samorządu regionalnego (Europejska karta samorządu..., b.d.). Karta, nie narzucając szczegółowych rozwiązań w tym zakresie, podkreśla, że system finansowy regionów ma zapewniać im przewidywalne wielkości dochodów publicznych, dostosowanych do zakresu ustawowo określonych dla samorządu regionalnego zadań publicznych i kompetencji, umożliwiających im prowadzenie własnej polityki regionalnej. Karta wskazuje potrzebę respektowania zasad różnorodności i elastyczności źródeł finansowania oraz potrzebę respektowania zasady solidarności w systemie finansów samorządu regionalnego. Zasada ta zaleca wprowadzenie w obrębie państwa mechanizmu wyrównywania fiskalnego biorącego pod uwagę zarówno potencjalne zasoby finansowe regionu, jak i potrzeby wydatkowe samorządu regionalnego. Ramowy i ogólny charakter zaleceń dotyczących funkcji samorządu regionalnego w zakresie niwelowania dysproporcji rozwojowych, zawartych w Europejskiej

karcie samorządu regionalnego, dowodzi, że w praktyce możliwe jest zastosowanie różnorodnych rozwiązań w zakresie podziału źródeł dochodów publicznych między samorząd regionalny a inne szczeble władzy publicznej, struktury dochodów własnych budżetów samorządu regionalnego, mechanizmów wyrównywania fiskalnego między regionami. Trudność polega jednak na umiejętnym doborze zastosowanych rozwiązań do zmian strukturalnych związanych z tempem zachodzących współcześnie przemian społecznych i gospodarczych zasadzających się na wzroście poziomu aktywności obywatelskiej w regionach, dokonujących się zmian jakościowych zarządzania publicznego polegających na odejściu od tradycyjnego, silnie zbiurokratyzowanego modelu hierarchicznego na rzecz rozwoju systemu opartego na sieciach wzajemnej zależności i na budowaniu różnorodnych relacji i podejmowaniu przez samorząd regionalny wspólnych działań na rzecz niwelowania nierówności wewnątrzregionalnych i międzyregionalnych. Działalność samorządowych władz regionalnych, którą cechuje dążenie do przełamywania barier strukturalnych i układów działowo-branżowych tkwiących w gospodarce regionu, koncentruje się na wykorzystywaniu zasobów, którymi dysponuje region (Gorzela, 1993). Te zasoby to: przestrzeń (często niewykorzystana ani z punktu widzenia jej wielkości, ani z punktu widzenia różnorodności), środowisko przyrodnicze, kapitał ludzki (wiedza, kwalifikacje, nowe umiejętności), dziedzictwo kulturowe i historyczne, infrastruktura, układ instytucjonalny oraz zasoby finansowe regionu. Umiejętność dostrzeżenia tych elementów i połączenia ich jako aktywnych składowych danego terytorium w spójny układ wpisany w wizję globalną jest podstawowym zadaniem samorządowych władz regionalnych prowadzących politykę wewnątrzregionalną.

Europejska karta samorządu regionalnego, formułując zalecenia w zakresie relacji fiskalnych pomiędzy administracją rządową a samorządem regionalnym w realizacji polityki regionalnej, podkreśla, że kluczową sprawą jest uwzględnianie zasady subsydiarności. Zasada ta, jako podstawa kształtowania układu zadaniowo-kompetencyjnego regionu, zakłada, że sprawy publiczne związane z interesami mieszkańców i przedsiębiorców zlokalizowanych w regionie powinny się mieścić w gestii samorządu regionalnego, który jest podmiotem realizowanej polityki wewnątrzregionalnej.

Rozstrzygnięcia o charakterze ustrojowym przyjęte w danym kraju, odnoszące się do relacji między rządem centralnym a samorządem regionalnym w realizacji polityki regionalnej w decydującym stopniu przesądzają o rozwiązaniach przyjętych w organizacji sektora finansów publicznych, w tym szczególnie o konstrukcji systemu finansów samorządu regionalnego. Jeżeli – mimo utworzenia i funkcjonowania samorządu regionalnego – polityka wewnątrzregionalna, której podmiotem jest samorząd regionalny, ma marginalne znaczenie, źródła dochodów publicznych przeznaczane na finansowanie interwencji pu-

blicznych związanych ze wspieraniem rozwoju regionalnego są koncentrowane w centralnych (rządowych) funduszach publicznych. Aktywność samorządów regionalnych wówczas maleje, przyjmują one postawy roszczeniowe, nie składają się do kreowania strategii konkurencyjności i do podejmowania wyzwań rozwojowych. Polityka regionalna rządu centralnego jest w tych warunkach dominująca, jej cele koncentrują się nie na oddziaływaniu na czynniki wzrostu w regionach, a na wyrównywaniu poziomu poszczególnych regionów. Ponadto trzeba podkreślić, że w sytuacji gdy relacje fiskalne pomiędzy administracją rządową a samorządem regionalnym nie uwzględniają w dostatecznym stopniu zasady subsydiarności, polityka regionalna rządu przybiera charakter interwencjonizmu państwowego, wikłającego się w coraz bardziej nieprzewidywalne na takim gruncie sprzeczności i dylematy: efektywności i równości, skuteczności i sprawiedliwości, decentralizacji i centralizacji. Jednocześnie wzrastają koszty funkcjonowania władzy i administracji publicznej, a interwencje wykonywane na podstawie centralnie ustalonej listy priorytetów wzajemnych nie są wystarczająco zróżnicowane i dostosowane do potrzeb danego regionu.

### **3. Finanse samorządu województwa a problem niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju regionów**

W rozważaniach na temat funkcji samorządu województwa w Polsce w zakresie niwelowania dysproporcji wewnątrzregionalnych i międzyregionalnych podstawowym problemem są zagadnienia dotyczące repartycji źródeł dochodów publicznych pomiędzy budżet państwa a budżety samorządów województw i budżety innych szczebli samorządu terytorialnego oraz problem samodzielności wydatkowej samorządów województw. Realizacja alokacyjnej funkcji finansów publicznych w wymiarze regionalnym może następować przez bezpośrednie określenie poziomu środków publicznych przeznaczonych na poszczególne zadania publiczne, co w konsekwencji może przesądzać o zakresie i formie udostępniania przez władze publiczne określonych rodzajów dóbr publicznych w regionie. W tych warunkach zasadniczym problemem w mechanizmach alokacji środków publicznych w regionie jest koordynacja decyzji fiskalnych podejmowanych na różnych szczeblach władz publicznych.

Zakres interwencji samorządowych władz regionalnych w Polsce oddziałujących na rozwój województw w decydującym stopniu jest zdeterminowany zakresem samodzielności dochodowej i wydatkowej samorządów województw. Decyzje fiskalne podejmowane na tym szczeblu władz publicznych, uwzględniające warunki i wymogi formalne związane z racjonalną alokacją, mogą być odpowiedzialnie podejmowane w warunkach jednoznacznego, przejrzystego i uwzględniającego zasadę subsydiarności podziału źródeł dochodów publicz-

nych pomiędzy samorządem województwa a innymi szczeblami władz publicznych. Przy poszanowaniu zasady subsydiarności oraz zasad racjonalności, gospodarności, oszczędności i legalności w ramach kształtowania się polityki dochodowej i wydatkowej w kontekście relacji rząd centralny–samorząd regionalny, kluczowe jest też tworzenie odpowiednich warunków formalnoprawnych oraz mechanizmów współpracy i współdziałania między poszczególnymi szczeblami władz publicznych, które to mechanizmy umożliwią samorządom województw samodzielnie decydować o ustalaniu i kształtowaniu kwoty ponoszonych wydatków oraz podejmowanie decyzji o ich przeznaczeniu<sup>1</sup>.

Polityka regionalna realizowana na poziomie krajowym i wojewódzkim oraz stopień ich wpływu na proces konwergencji i niwelowania dysproporcji międzywojewódzkich i wewnątrzwojewódzkich w znacznym stopniu uwarunkowane są rozstrzygnięciami o charakterze ustrojowym przyjętymi w Polsce, a odnoszącymi się do relacji fiskalnych między administracją rządową a samorządem województwa. Pomimo utworzenia i funkcjonowania przez prawie 25 lat samorządu województwa stosowane procedury ustalania poziomu i zasad alokacji środków publicznych w przekroju województw nie uwzględniają konieczności skoordynowania kryteriów, na podstawie których przekazywane są transfery wyrównawcze do budżetów samorządów województw, z celami i innymi instrumentami polityki regionalnej. Udział dochodów i wydatków budżetów samorządów województw w dochodach i wydatkach sektora samorządowego w Polsce w ciągu 20 lat niezmiennie pozostaje na niskim poziomie, co w zasadniczym stopniu ogranicza możliwości samorządów województw w oddziaływaniu na rozwój społeczno-ekonomiczny województw (zob. tab. 3.1–3.3).

Elementami wyznaczającymi kompetencje samorządu województwa w zakresie alokacji środków publicznych przekazywanych z budżetu samorządu województwa na realizację zadań własnych w założeniu mają być: zdolność decydowania organów samorządu województwa o udzieleniu dotacji, możliwości kształtowania wysokości dotacji, swoboda w podejmowaniu decyzji o jej przeznaczeniu czy też swoboda decydowania o trybie dotowania z budżetu samorządu województwa i kontroli wykorzystania dotacji. Przyznanie samorządowi województwa prawa i rzeczywistej zdolności do zarządzania częścią spraw publicznych wyrażać się ma m.in. w decydowaniu przez organy samorządu województwa o zakresie udzielania z budżetu samorządu regionalnego przeznaczanych na realizację i finansowanie obligatoryjnych zadań własnych. Są to zadania o charakterze regionalnym związane z udostępnianiem i finansowaniem lokalnych dóbr publicznych, a obowiązek ich wykonywania i finansowania przez samorząd regionalny jest nałożony ustawowo.

---

<sup>1</sup> Więcej w: (Patrzałek, 2019).

**Tabela 3.1.** Dochody budżetów samorządów województw na tle dochodów budżetów sektora samorządowego w Polsce w latach 2000–2020

Wyszczególnienie	2000		2005		2010		2015		2020	
	wykonanie (tys. zł)	struktura (%)	wykonanie (tys. zł)	struktura (%)	wykonanie (tys. zł)	struktura (%)	wykonanie (tys. zł)	struktura (%)	wykonanie (tys. zł)	struktura (%)
Dochody ogółem, z tego:	72 610 000,0	100,0	102 911 882,0	100,0	162 796 584,0	100,0	199 018 949,0	100,0	304 930 106,5	100,0
dochody własne	30 496 200,0	42,0	54 852 033,1	53,3	78 793 546,7	48,4	103 439 324,4	52,0	146 344 849,5	48,0
dotacje celowe	16 700 300,0	23,0	15 539 694,2	15,1	37 117 621,2	22,8	44 236 321,4	22,2	91 555 842,6	30,0
subwencja ogólna	25 413 500,0	35,0	32 520 154,7	31,6	46 885 416,2	28,8	51 343 303,2	25,8	67 029 414,4	22,0
w tym:										
województwa:	3 705 000,0	100,0	7 066 206,0	100,0	14 104 017,0	100,0	17 110 133,8	100,0	20 956 585,9	100,0
dochody własne	592 800,0	16,0	4 586 976,0	64,9	5 729 452,0	40,6	7 154 994,8	41,8	14 172 935,2	67,6
dotacje celowe	1 704 300,0	46,0	1 128 772,0	16,0	5 459 145,0	38,7	7 962 024,3	46,5	3 640 278,2	17,4
subwencja ogólna	1 407 900,0	38,0	1 350 458,0	19,1	2 915 420,0	20,7	1 993 114,7	11,7	3 143 372,5	15,0

Źródło: opracowanie na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.



**Tabela 3.2.** Wydatki budżetów samorządów województw na tle wydatków sektora samorządowego w latach 2000–2020

Wyszczególnienie	2000		2005		2010		2015		2020		dynamika (2015 = 100%)
	wykonanie (mln zł)	Wm/WO (%)	wykonanie (tys. zł)	Wm/WO (%)	wykonanie (tys. zł)	Wm/WO (%)	wykonanie (tys. zł)	Wm/WO (%)	wykonanie (tys. zł)	Wm/WO (%)	
Wydatki ogółem, z tego:	75 747 000,0	100,0	103 807 100,0	100,0	177 766 154,0	100,0	196 415 299,9	100,0	299 240 623,8	100,0	152,4
wydatki majątkowe	13 634 460,0	18,0	18 477 663,8	17,8	44 263 772,3	24,9	38 575 885,0	19,6	48 751 814,8	16,3	126,4
nadwyżka operacyjna	-	-	-	-	8 656 062,0	-	18 227 614,0	-	21 384 315,9	-	117,3
No/Wm (%)	5,0	-	-	-	19,6	-	47,3	-	43,9	-	-
w tym:											
województwa:	3 787 350,0	100,0	7 587 500,0	100,0	15 245 027,0	100,0	17 202 651,5	100,0	19 707 968,1	100,0	114,6
wydatki majątkowe	1 098 331,5	29,0	2 596 481,0	34,2	5 942 620,0	39,0	7 762 989,0	45,1	6 987 871,2	35,5	90,0
nadwyżka operacyjna	-	-	-	-	-	-	-	-	4 211 852,9	-	-
No/Wm (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	60,3	-	-

Źródło: opracowanie na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.



Samorząd województwa, prowadząc politykę regionalną, realizuje zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji rynków pracy, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, transportu zbiorowego i dróg publicznych, oświaty i edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, kultury i ochrony dóbr oraz pomocy społecznej. Zadania publiczne w tych dziedzinach finansowane są również przez inne instytucje rządowe i samorządowe i dlatego problemem kluczowym jest skoordynowanie z punktu widzenia polityki regionalnej stosowanych w tych instytucjach procedur i kryteriów alokacji środków publicznych w przekroju województw. Podział środków publicznych rozdysponowywanych do poszczególnych województw dokonywany jest przez wiele niezależnie działających instytucji publicznych, które stosują różne kryteria podziału, nieskoordynowane z punktu widzenia polityki regionalnej, co z kolei ma negatywne konsekwencje w nadmiernym rozproszeniu środków publicznych w przekroju województw i dublowaniu realizacji zadań publicznych przez wiele instytucji. Dlatego też w warunkach ograniczonych zasobów środków publicznych za rozwiązanie sprzyjające koordynacji instrumentów polityki regionalnej uważa należy działania zmierzające do konsolidowania na szczeblu samorządu województwa środków publicznych, które dotychczas często są rozproszone w różnych funduszach celowych oraz instytucjach rządowych dysponujących środkami publicznymi w województwach.

Procedury, zasady i kryteria, na podstawie których ustala się kwoty subwencji i dotacji nieuwzględniających w dostatecznym stopniu specyfiki celów i zadań samorządu województwa, związanych z niwelowaniem dysproporcji rozwojowych wewnątrz województw, trudno będzie uznać za skuteczny instrument, który mogą wykorzystać samorządowe władze regionalne w podejmowaniu zadań przyczyniających się do niwelowania dysproporcji rozwojowych wewnątrz województw. W tej sytuacji pojawia się problem związany z koniecznością wypracowania i wprowadzenia do praktyki rozwiązań o charakterze systemowym dotyczących dochodów transferowych zasilających budżety samorządów województw. Zasady alokacji środków publicznych w przekroju województw w formie dotacji do budżetów samorządów województw, które wyłącznie koncentrują się na planowaniu i wykorzystywaniu funduszy strukturalnych, bez całościowej, kompleksowej i skoordynowanej wizji zbioru transferów wyrównawczych przekazywanych do budżetów samorządów województw, przyczyniają się do tego, że system dochodów transferowych nie stwarza wystarczających możliwości długookresowego planowania działań organów samorządów województw na rzecz podnoszenia poziomu konkurencyjności województw. Istotnym mankamentem dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw, związanych z realizacją zadań rozwoju regionalnego, są rozproszone i zróżnicowane zasady i procedury ich udzielania. System

dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw trudno uznać za spójny, kompleksowy system finansowania i współfinansowania zadań związanych z polityką regionalną, co generalnie wpływa również na efektywność gospodarowania środkami publicznymi w przekroju województw. Wydaje się, że w warunkach wielopoziomowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego w mechanizmach wyrównywania fiskalnego dla województw koordynować na poziomie województw należy procedury i kryteria podziału środków publicznych gromadzonych w funduszach celowych. Niezależność systemu gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych poszczególnych funduszy celowych od innych elementów mechanizmów wyrównywania fiskalnego dla województw, w tym zasad i kryteriów przekazywania dochodów transferowych do budżetów samorządu regionalnego, raczej nie prowadzi do niwelowania dysproporcji rozwojowych województw. Skoordinowanie zróżnicowanych zasad, procedur i kryteriów alokacji środków publicznych w wymiarze regionalnym, stosowanych w różnych instytucjach rządowych i samorządowych, może w znacznym stopniu przyczynić się do wzmocnienia skuteczności działających mechanizmów wyrównywania fiskalnego i zmniejszenia dysproporcji rozwojowych w ujęciu międzyregionalnym.

W Polsce w warunkach występujących od lat problemów związanych ze skoordynowaniem działań instytucji publicznych na rzecz rozwoju regionalnego pojawia się pytanie, czy i jeżeli tak, to w jakim stopniu, przyjęte w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (dalej KSRR) rozwiązania w wieloszczelnym systemie zarządzania publicznego umożliwiają samorządom województw realizowanie ustawowo określonych zadań z zakresu polityki regionalnej mających na celu niwelować nierówności społeczne wewnątrz województw (Krajowa Strategia..., 2019).

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 jako podstawowy dokument strategiczny polityki regionalnej państwa w perspektywie do 2030 r. w części dotyczącej relacji państwo–samorząd województwa jest zbiorem dość ogólnie sformułowanych wspólnych wartości i zasad współpracy rządu i jednostek samorządu terytorialnego. Dokument ten określa zarówno systemowe ramy prowadzenia polityki regionalnej przez rząd wobec województw, jak i ramy wewnątrzregionalne dla zapewnienia udziału jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli w polityce regionalnej, przy czym w dokumencie przez politykę regionalną państwa rozumie się skoordynowane działania wszystkich podmiotów (w tym rządu, jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli i partnerów społeczno-gospodarczych) na rzecz rozwoju poszczególnych terytoriów. Ramy prawne KSRR określają przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa z dnia 6 grudnia 2006), zgodnie z którymi przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań po-

dejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy.

Prezentowane w dokumencie założenia generalnie zakładają, że polityka regionalna ma koncentrować działania na wyrównywaniu poziomu życia i szans rozwojowych mieszkańców miast średnich, z uwzględnieniem ośrodków zmagających się ze skutkami utraty funkcji przemysłowych i administracyjnych. Ponadto KSRR zakłada kontynuację działań zmierzających do podniesienia kapitału ludzkiego i społecznego oraz do rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności oraz rozwijania kompetencji niezbędnych do pobudzenia innowacyjności na terenach o niskim potencjale rozwojowym. W tym celu, jak stwierdza się w tym dokumencie, polityka regionalna będzie poszukiwać interakcji i powiązań między lokalnymi i regionalnymi instytucjami publicznymi i je utrzymywać.

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 w odniesieniu do instytucjonalnej warstwy polityki regionalnej przyjęto założenie, że wiodącą rolę w realizacji zadań polityki regionalnej odgrywa minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Ponadto duży zakres kompetencji w realizacji polityki regionalnej na poziomie krajowym i regionalnym przypisuje się w KSRR ministrom sektorowym, którzy poprzez kontrakty sektorowe mają oddziaływać na rozwój społeczno-gospodarczy konkretnych województw. W myśl idei współzarządzania, a co za tym idzie, współpracy i dzielenia się odpowiedzialnością za rozwój, KSRR deklaratorywnie zakłada, że zadania koordynatorów polityki regionalnej realizować będą również samorządy województw, które tworzyć będą warunki sprzyjające realizacji projektów partnerskich angażujących samorządy lokalne we współpracę ponad granicami administracyjnymi.

#### **4. Podsumowanie**

Podsumowując rozważania na temat uwarunkowań i kompetencji samorządu regionalnego w niwelowaniu dysproporcji w poziomie rozwoju regionów, należy podkreślić, że w Polsce wyraźnie uwidacznia się niedostosowanie systemu finansów samorządu województwa do wyzwań związanych z narastającymi dysproporcjami w poziomie rozwoju regionów. W tej sytuacji ważnym i coraz bardziej aktualnym zadaniem jest poszukiwanie optymalnych rozwiązań dotyczących zakresu decentralizacji fiskalnej na rzecz samorządu województwa i funkcji finansów tego szczebla samorządu terytorialnego w niwelowaniu dysproporcji rozwojowych regionów. Przyjęte w KSRR instytucjonalne podstawy polityki regionalnej nie uwzględniają w dostatecznym stopniu przepisów ustawy o samorządzie województwa, która stanowi, że uchwalanie strategii rozwoju i wieloletnich programów województwa należy do wyłącznej właściwo-

ści sejmiku województwa, a zadania wynikające z tych strategii i programów samorząd województwa ma wykonywać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponując mieniem wojewódzkim i prowadząc samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu samorządu województwa. Na podstawie przeprowadzonej analizy kluczowych regulacji dotyczących celów i instrumentów polityki regionalnej w Polsce po 2020 r., szczególnie w kontekście kierunków rozwoju systemu finansów samorządu województwa, trzeba stwierdzić, że regulacje te nie powiększają zakresu samodzielności dochodowej i wydatkowej samorządów województw oraz ograniczają kompetencje w koordynowaniu alokacji środków publicznych do regionów.

## Literatura

- Blöchliger, H. i Kim, J. (red.). (2016). *Fiscal federalism. Making decentralisation work*. Paris: OECD/Korea Institute of Public Finance.
- Borowiec, J. (2018). Konwergencja regionalna w Unii Europejskiej w latach 2000–2016. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (536), 39–48.
- Europejska karta samorządu regionalnego przyjęta w Strasburgu w dniach 3–5 czerwca 1997 r. przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. (b.d.). Pobrane 2 kwietnia 2017 z <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997a.html>
- Gorzelałak, G. (1993). Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim. W: G. Gorzelałak, B. Jałowiecki (red.), *Czy Polska będzie państwem regionalnym*. Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. (2019). Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1060)
- Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, 46(2), 237–243. Pobrane z <https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=https%3A%2F%2Fdoi.org%2F10.1086%2FNTJ41789013;h=repec:ntj:journl:v:46:y:1993:i:2:p:237-43>
- Patrzalek, L. (2019). *Finanse samorządu regionalnego we wspieraniu rozwoju regionu*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Piketty, T. (2005). *Ekonomia nierówności*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Romer, P. M. (1994). The origins of endogenous growth. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 3–22.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r., poz. 1295)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.)

## **Functions of Regional Self-Government vs Issue of Eliminating Disproportions in the Level of Development of Regions**

**Abstract:** The chapter presents the complex issue of intra- and extraregional disproportions in context of fiscal decentralization and implementation of redistributive function of public finances as well as applicability of income and expenditure fiscal instruments by regional self-governments to eliminate socio-economic disparities of voivodeships. Fiscal decentralization generates problems related to uneven territorial distribution of public income sources as well as problems related to the necessity of using the mechanisms of eliminating fiscal inequality between regions. On the basis of the analysis it was proved that in Poland there is evident incompatibility of self-governments' financial system with challenges related to the growing disproportions in the level of regions' development. Therefore, looking for the optimal solutions in regard to fiscal decentralization to the benefit of local governments and in regard to functions of finance of local governments to eliminate development disproportions of voivodeships is crucial. Adopted in National Strategy of Regional Development 2030 the institutional foundations of regional policy do not include to a sufficient degree the provisions of the act on self-government and do not contribute to expanding the scope of income and expenditure independence of local governments, and limit competencies in coordinating allocation of public finances to voivodeships.

**Keywords:** fiscal decentralization, voivodeship self-government.